

LOS LÍMITES DEL PRINCIPIO DE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS *

Dr. Modesto SEARA VÁZQUEZ,
Profesor de la Facultad de Ciencias
Políticas de la UNAM

1. *Planteamiento.* 2. *Evolución.* 3. *Diversas acepciones de la autodeterminación.* 4. *Sentido propio de la autodeterminación.* 5. *Evaluación del concepto.* 6. *Conclusión.*

1. *Planteamiento.* Pocas palabras han sido tan utilizadas en la retórica internacional contemporánea, y pocas han servido tanto a la demagogia política de nuestros días, como la autodeterminación, y sin embargo, la mayor parte de las veces su utilización es inexacta, por desconocimiento del valor del término y por una confusión generalizada en cuanto a su concepto y sus límites.

Con frecuencia, o bien al concepto de autodeterminación de los pueblos se le atribuye una finalidad que no tiene, o se le confunde con otras instituciones.

Enunciada a menudo como uno de los derechos del hombre en el terreno político, interesa definir el concepto, señalar sus límites y, sobre todo, desmistificar el término, señalando qué corresponde al derecho internacional positivo, y qué puede corresponder al campo del derecho natural o, posiblemente (sería discutible todavía), al campo de los principios puramente políticos.

2. *Evolución.* Sus orígenes pueden encontrarse, de modo más o menos definido, en los siguientes documentos: *Habeas Corpus Act*, de 1679, *Bill of Rights*, de 1689, la *Virginia Bill of Rights*, y la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, de 1776. Además, en la Constitución americana de 1789 y en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de Francia, del mismo año.

La Declaración de Independencia basa la autodeterminación en la necesidad (“Cuando en el curso de los acontecimientos humanos se hace necesario que un pueblo disuelva los lazos políticos que lo han conectado a otro...”) y en el derecho natural (“la separada e igual condición a la que las leyes de la naturaleza y del Dios de la naturaleza le da derecho”), mezclando así las razones políticas y los fundamentos jurídicos de derecho natural, los dos elementos típicos en el proceso de confusión que se ha desarrollado en torno al concepto de la autodeterminación en particular y de los derechos humanos en general.

En los catorce puntos de Wilson (1918), el principio de autodeterminación de los pueblos, aunque más impuramente definido desde un punto de vista teórico, puesto que no se enuncia de un modo general, y en unos casos se habla

* Versión reducida de la conferencia pronunciada en los Cursos de Derechos Humanos.

únicamente de rectificación de fronteras de acuerdo con las líneas de la nacionalidad, o de simple concesión de garantías a las minorías nacionales dentro de otros países, va a llevar por primera vez a resultados prácticos, al permitir que en ellos se base la nueva ordenación europea, con el surgimiento de diversos países a la vida independiente.

Todas las normas acerca de minorías adoptadas en la primera posguerra, siguiendo diversos procedimientos, los tratados de minorías (concluidos por las principales potencias aliadas y asociadas con Polonia el 28 de junio de 1919; con el Reino de los serbios, croatas y eslovenos, el 10 de septiembre de 1919; con Checoslovaquia, el 10 de septiembre de 1919; con Rumania, el 9 de diciembre de 1919, y con Grecia, el 10 de agosto de 1920), partes especiales en tratados de paz (Saint Germain, Neuilly, Trianon, Lausana), disposiciones de otros tratados (convención germano-polaca sobre Alta Silesia, de 15 de mayo de 1922, convención sobre el territorio de Memel, de 8 de mayo de 1924), y declaraciones ante el Consejo de la Sociedad de Naciones (Finlandia, Albania, en 1921, Lituania en 1922, Letonia y Estonia, en 1923), más que la consagración del derecho de autodeterminación de los pueblos, parecen ser la prueba evidente de su negación, puesto que, en el fondo, la consecuencia de tales disposiciones es la de confirmar el sometimiento de un pueblo, que se supone tiene características nacionales, al dominio por un pueblo distinto.

El Pacto de la Sociedad de Naciones, aunque inspirado en los catorce puntos de Wilson, y obra fundamentalmente del presidente americano, no hace una enunciación general del principio de autodeterminación, y se limita a las referencias indirectas del artículo 23, relativo a los mandatos. Por el contrario, la Carta de las Naciones Unidas se refiere a este principio ya desde el comienzo, al enunciar en el artículo 1, párrafo 2, entre los propósitos de la organización, el de "fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos", repitiendo la misma afirmación en el artículo 55. Capítulo aparte merecen todas las disposiciones relativas a administración fiduciaria internacional y territorios no autónomos, en las que sí se refleja un derecho a la independencia de los pueblos que se encuentren en tal situación.

El "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", así como el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", afirman ya desde su artículo 1, que es idéntico en ambos documentos, que "todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural". En ambos documentos, el párrafo 3 del mismo artículo 1, proclama el derecho de libre determinación para los pueblos de los territorios no autónomos y bajo administración fiduciaria. Las sucesivas enunciaciones cubren las diversas acepciones del principio de autodeterminación de los pueblos, y ello explica la imprecisión que impera en su definición.

3. *Diversas acepciones de la autodeterminación.* El concepto de autodeterminación. El concepto de autodeterminación de los pueblos ha sido utilizado, y todavía lo es, para designar básicamente tres posibilidades distintas:

- 3.1. El derecho de los pueblos a determinar libremente su condición política, entendido tal derecho como la facultad de un pueblo de darse la forma de gobierno que desee. Esta acepción del principio de autodeterminación, coincide con el principio de democracia. Este es el sentido en que deben ser interpretadas las disposiciones de los Pactos internacionales sobre derechos del hombre, orientadas todas a la protección de intereses individuales frente al Estado, que es el que asume obligaciones en los Pactos.
- 3.2. Derecho que tiene un pueblo a *mantener* su actual forma de organización política y económica, y a *cambiarla*, si así lo desea, sin interferencia de otros Estados. En esta acepción, el concepto de autodeterminación coincide con el de no intervención, de modo típico definido en el artículo 15 de la Carta de Bogotá, el cual, al prohibir la intervención, “excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de ingerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen”. La Carta de las Naciones Unidas también deja tal tipo de asuntos, “que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”, fuera de la competencia de la Organización, y con más razón entonces, podría concluirse, fuera de la competencia de los demás Estados. Los derechos que el principio de autodeterminación protege en este caso son los derivados de la soberanía de los Estados.
- 3.3. El derecho de un pueblo, con clara identidad y evidente carácter nacional, a constituirse en Estado, con el fin de organizar de modo propio su vida política, sin interferencia de otros pueblos.
Aquí nos parece que es donde el principio de autodeterminación de los pueblos se ofrece con características más puras. En realidad, creemos que ésta es la única forma correcta de tal principio, pues las demás se confunden con otras instituciones del derecho internacional. La autodeterminación, así entendida como derecho a la independencia, tiene como consecuencia automática el derecho a la secesión. Deben distinguirse dos casos:
a) el de pueblos sometidos al dominio colonial de otros pueblos diferentes;
b) el de un pueblo, con una identidad nacional indiscutible, que como minoría se encuentra formando parte de la población de un Estado, pero que se siente separado de ella por la historia, la cultura, el idioma, etcétera.

4. *Sentido propio de la autodeterminación.* De las diversas acepciones examinadas anteriormente, es evidente que la última es la que debemos retener, y ello, sujeto a las reservas que más adelante formularemos.

En efecto, la primera acepción, coincidente con el principio de democracia, es relevante únicamente para el derecho interno, ya que para el derecho internacional carece de importancia el tipo de gobierno que se haya establecido en un país.

La segunda de las acepciones identifica la autodeterminación con la soberanía y la no intervención, ambas con su propio ámbito de aplicación. No tendría sentido ampliar el contenido de la autodeterminación para cubrir las posibili-

dades de aplicación derivadas de la sustitución de la institución de la soberanía y de la del principio de la no intervención por el de la autodeterminación.

Hay que dejar limitada la autodeterminación a la última de las acepciones, en sus dos modalidades, caracterizados los dos casos por el hecho de que exista un pueblo con características nacionales que se manifiestan por una serie de elementos de uniformización entre sus miembros y de diferenciación respecto al resto de la población del Estado o de la potencia colonial, según el caso. En el momento en que tal sociedad nacional existiera, y su deseo de gobernarse a sí misma fuera claramente expresado, tendría derecho a constituirse en Estado y, manteniéndonos en el terreno hipotético, el ejercicio de tal derecho sería garantizado internacionalmente.

5. Evaluación del concepto. Pero incluso en este último caso, sólo una de las dos modalidades puede ser considerada como un derecho. En efecto, la autodeterminación no puede ser aceptada como derecho más que cuando es reconocida y protegida en el ámbito internacional, y no hace falta proceder a un examen muy profundo de la situación, para darse cuenta de que la autodeterminación ha sido consagrada internacionalmente como derecho únicamente en lo que se refiere a los pueblos coloniales. Podemos razonar la afirmación anterior de este modo: el derecho de autodeterminación, o derecho de un pueblo con características nacionales, para erigirse en Estado, implica la posibilidad de sustraerse a un poder establecido, es decir, al Estado del que depende como parte integrante o como país sometido.

En el caso de los territorios no autónomos, ello lleva consigo el derecho a la independencia, y en el de las poblaciones parte de un Estado multinacional, la autodeterminación sólo será efectiva si se reconoce y protege internacionalmente el derecho de secesión.

El derecho a la independencia de los pueblos coloniales ha sido reconocido y está protegido internacionalmente. La "Declaración sobre concesión de la independencia a los pueblos coloniales" (resolución 1514, xv de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 14 de diciembre de 1960) confirmó la tendencia internacional manifestada al respecto, y fue la base de una serie de medidas posteriores destinadas a hacer realidad tal proclamación.

Pero no puede decirse lo mismo de la autodeterminación de un pueblo que, aun constituyendo realmente una unidad nacional, se encuentra formando parte de un Estado y no se siente identificado con él. Si la autodeterminación fuera realmente un derecho en este caso, tendría como consecuencia natural la secesión, como única forma de hacer efectiva la autodeterminación. Sin embargo, ni en el terreno de los principios, ni en la práctica internacional, se ha aceptado el derecho de secesión. Basta para comprobarlo, plantearse la hipótesis de un levantamiento por parte de una población bien diferenciada frente al resto de la población del Estado. Si el derecho de autodeterminación y, por consiguiente, el derecho de secesión estuviera reconocido, la población levantada podría solicitar la intervención a su favor de la Organización de Naciones Unidas, o de cualquier Estado extranjero, siendo aplicable en este caso la disposición del artículo 51, sobre legítima defensa colectiva, contra las fuerzas del Estado

que trataran de impedir la secesión de la población en cuestión, y que tendrían que ser consideradas agresoras. En la práctica, cuando tales intentos de secesión se han producido, como ha ocurrido recientemente con los Kurdos frente al Estado iraquí, o los Ibos de Biafra frente al Estado nigeriano, la actitud de la Organización internacional ha sido de abstención, o de dirigir un llamamiento en pro del respeto a la integridad nacional de los Estados afectados por el movimiento separatista, como sucedió respecto de Biafra. Este abstencionismo internacional responde a una tendencia bien definida, una de cuyas primeras manifestaciones puede encontrarse en el asunto de las Islas Aaland, y que tiene su base en la concepción del derecho internacional como un sistema normativo destinado a reglamentar relaciones entre Estados, primariamente (y organizaciones internacionales u organismos casi estatales), sin reconocer a los individuos (o conjunto de individuos que formen una nación) más que los derechos limitados que su propio Estado acepte como válidos.

La autodeterminación, aplicada a los grupos nacionales en el interior de Estados existentes, queda entonces reducida a un principio político, cuya validez dependerá de la fuerza que lo apoye, y en ese caso, la protección internacional al nuevo Estado dependerá del grado de respeto que su propia fuerza haya podido inspirar. La historia prueba hasta la saciedad que el Estado es una institución histórica en su aparición y delimitación, basada en los actos de fuerza necesarios para asegurar su creación y mantenimiento. No hay entonces un derecho de autodeterminación, en el sentido de que una población determinada pueda separarse del resto de la población de un Estado y constituir su propio Estado. Como ésta es una exigencia indispensable para que pueda hablarse de derecho de autodeterminación, debemos concluir que sólo tiene carácter de principio político.

Es muy posible, además, que la situación actual del derecho internacional en esta cuestión sea la más conveniente, pues reconocer de modo efectivo el derecho de autodeterminación a los grupos nacionales, equivaldría a poner en duda todo el sistema internacional de los Estados, ya que no hay prácticamente un solo Estado en el mundo que, en mayor o menor grado, no pueda considerarse multinacional, y la aceptación del derecho de secesión plantearía problemas muy graves. Por otra parte, el concepto mismo de nación es también un concepto histórico, basado, en gran parte, en la fuerza, mediante la cual se somete a una disciplina común a grupos diferenciados que van poco a poco integrándose. Normalmente, uno de los grupos nacionales es el que, por vía hegemónica, actúa como motor de tal integración.

6. Conclusión. Examinado el llamado principio de autodeterminación de los pueblos, es forzoso reconocer que hay una gran confusión en el empleo de este término. Se le confunde, a veces, con el principio de democracia, que cae en el ámbito del derecho interno; es irrelevante para el derecho internacional, y frecuentemente se le utiliza como sinónimo de soberanía o del principio de no intervención.

El derecho de autodeterminación en sentido propio, como derecho supuestamente reconocido en derecho internacional, no podría sino significar la facultad

tad de un grupo humano con características nacionales (autodefinidas por ese mismo grupo) para establecer su propio Estado. Este derecho, para ser efectivo, debe implicar la posibilidad de separarse del Estado al que se halle integrado, es decir, el derecho de secesión.

El examen de la realidad internacional revela que el derecho de secesión no se encuentra reconocido ni aceptado, y no tiene una protección internacional, excepto en el caso de los territorios sometidos a dominio colonial. Incluso en este caso, un examen riguroso de la realidad internacional prueba que su aplicación es real sólo en parte, pues está condicionada por factores geográficos. La diferencia entre la atribución, a un pueblo, del carácter de minoría nacional (sin derecho de secesión y, por consiguiente, sin derecho de autodeterminación), o de pueblo sometido a dominio colonial (protegido por la Declaración 1514 y con derecho a la independencia) dependerá de la proximidad geográfica entre el territorio en que tal población esté establecida y el del Estado hipotéticamente colonial. Por ejemplo, muchos de los pueblos que forman parte de la Unión Soviética tienen una identidad nacional indiscutible, y fueron sometidos de acuerdo con las más puras técnicas coloniales; sin embargo, nadie reclama la aplicación a ellos de la Resolución 1514, no pudiendo encontrarse otra explicación para ello, que no sea la de la contigüidad geográfica. Esta argumentación queda probada incluso por la misma resolución 1514, que da prioridad al principio de unidad nacional (¿?) e integridad territorial.

La separación geográfica (y ningún otro factor) es el que determina en la práctica internacional, la diferencia en la calificación a una relación de dominio de un pueblo por otro, como relación colonial (con su correlativo derecho a la independencia) o como la relación existente entre una minoría nacional y el Estado multinacional.

El derecho internacional actual tiende al mantenimiento del *status quo*, en materia de los Estados llamados nacionales, y sólo acepta la formación de los Estados nuevos cuando son hechos que se han consolidado, independientemente de la forma en que los mismos se hayan producido, ya sea por la vía violenta o de cualquier otro modo. No debe olvidarse, al reflexionar acerca de esto, que prácticamente todos los Estados actuales deben su existencia o, por lo menos, su configuración actual a actos de fuerza.

El derecho de autodeterminación de los pueblos, es uno de los mitos de las relaciones internacionales más usados en los tiempos actuales. Un examen riguroso de su validez, nos lleva a la conclusión de que con frecuencia se le confunde con otros conceptos jurídicos, y los que lo enuncian no distinguen entre un principio de derecho positivo y lo que no es más que una enunciación de carácter político, o la proclamación de un derecho natural, con toda la vaguedad que tal enunciación lleva consigo y, que, en todo caso, carece de efectividad.

Es forzoso concluir entonces que el principio de autodeterminación de los pueblos queda reducido, como principio de derecho positivo, a los pueblos coloniales, y aun entonces, su aplicación depende de factores geográficos que no tienen nada que ver con la realidad nacional de los pueblos. Fuera de esta posibilidad, no puede hablarse de él como derecho; es un simple principio, político o de derecho natural, sin protección internacional.